
Aspectos canónicos del servicio en la Curia romana

Canonical Features of Service in the Roman Curia

RECIBIDO: 31 DE DICIEMBRE DE 2018 / ACEPTADO: 27 DE FEBRERO DE 2019

Fernando PUIG SANAHUJA

Professore Straordinario di Governo e Organizzazione ecclesiale
Pontificia Università della Santa Croce. Facoltà di Diritto Canonico. Roma
orcid 0000-0002-6659-9795
fpuig@pusc.it

Resumen: Mejorar el gobierno eclesial conlleva mejorar el gobierno del personal. El servicio en la Curia romana está marcado por la distinción entre el sistema de cargos de gobierno y el sistema de función pública. El sistema de gobierno está prevalentemente ocupado por clérigos. Por esto, está condicionado por la condición canónica personal de los titulares de los oficios (cardenalicia, episcopal, sacerdotal). Algunas disfunciones de la Curia romana podrían superarse solventando los desajustes entre la función de gobierno y la condición personal del titular de oficio. El sistema de función pública, prevalentemente laical, que sigue criterios canónicos en lo referente a los criterios de idoneidad de los candidatos y a las condiciones de trabajo, podría ser mejorado introduciendo en él buenas prácticas de mercado.

Palabras clave: Curia romana, Titular del oficio, Idoneidad.

Abstract: Improving ecclesial governance entails improving the governance of persons. Service in the Roman Curia is marked by the distinction between the system of government and that of public service. The system of government is predominantly comprised of members of the clergy and, for this reason, is conditioned by the personal canonical status of the office-holders (cardinal, episcopal, priestly). Some sources of dysfunction in the Roman Curia could be overcome by harmonizing functions of government with the personal condition of the office-holder. The system of public service –predominately lay–, which follows canonical criteria regarding both the suitability of candidates and working conditions, could be improved by introducing good-market practices.

Keywords: Roman Curia, Office Holder, Suitability.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Situación actual de la Curia romana desde la perspectiva del personal. 2.1. *Panorámica numérica*. 2.2. *Cambios recientes en el gobierno del servicio en la Curia romana*. 2.3. *El sistema: cargos de gobierno y función pública*. 3. La interferencia de la condición canónica o estatuto personal con el sistema de cargos de gobierno. 3.1. *Descripción general*. 3.2. *La condición cardenalicia*. 3.3. *La condición episcopal*. 3.4. *La condición sacerdotal*. 3.5. *Especialidades en el estatuto de miembros de institutos de vida consagrada y sociedades de vida apostólica*. 4. El sistema de función pública. 4.1. *Descripción general*. 4.2. *Exigencias del personal laico: selección y necesidades*. 5. Valoración de algunos aspectos del sistema vigente. 5.1. *Servicio prestado por laicos*. 5.2. *Servicio prestado por clérigos*. 5.3. *Conclusión*.

1. INTRODUCCIÓN

El servicio en la Curia romana posee facetas diferenciadas, relacionadas con la complejidad misma de las instituciones que se reconducen a la sede de Pedro. No es clara ni inmediata la identificación de las facetas de derecho eclesial (canónico), por oposición a las de derecho estatal (vaticanas), que se encuadran en la organización jurídica del Estado de la Ciudad del Vaticano.

No ayuda a dicha identificación ni el tipo de normas que regulan las materias, ni la diferenciación de los sujetos institucionales (poco nítida en sí, ya sea por derivar de remotos estratos históricos ya por depender del ordenamiento italiano). Otros factores contribuyen a hacer difícil la delimitación de los aspectos netamente canónicos del servicio a la Curia romana: la dependencia radical del Papa según entes y oficios diferentes pero que se reconducen a su autoridad y a su persona; la reciente acentuación de proyectar normativas canónicas en relaciones jurídicas vaticanas y viceversa¹, y la provisionalidad de la situación actual marcada por procesos de reforma. Sirvan estas observaciones más bien de contexto que de excusa.

En este trabajo nos ocupamos del servicio al Romano Pontífice en la Curia romana en sentido lato, que incluye los dicasterios, otros organismos, comisiones e instituciones vinculadas a la Santa sede y las legaciones apostó-

¹ Cfr. J. I. ARRIETA, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, Ephemerides Iuris Canonici 55 (2015) 307-326; F. PUIG, *Considerazioni su tre sviluppi giuridico-organizzativi della Curia romana dopo la Pastor Bonus*, Ius Ecclesiae 30 (2018) 307-323.

licas². No nos ocupamos del servicio en el Estado de la Ciudad del Vaticano, que se articula fundamentalmente a través de la institución del *Governatorato*³ ni, naturalmente, del Vicariato de Roma, la diócesis del Papa⁴.

Antes de pasar adelante, conviene recordar un hito de la historia de estas materias constituido por una carta que Juan Pablo II escribió en 1982 a su Secretario de Estado⁵. A través de ella, aludiendo a su encíclica sobre el trabajo, *Laborem exercens*⁶, publicada el año anterior, el Papa impulsó una actualización y una formalización de las diferentes formas de trabajo al servicio de la Sede apostólica que se inspiraran en su enseñanza magisterial⁷.

En esa carta, el Papa, aun señalando de modo explícito la diferencia entre la Sede apostólica y el Estado de la Ciudad del Vaticano, postulaba la existencia de una única “comunidad de trabajo” guiada por unos principios comunes, derivados en último término de la misión de la Iglesia a la que todos están llamados a servir. Junto a consideraciones de tipo moral y espiritual que no se pueden «formular adecuadamente en términos administrativo-jurídicos»⁸, el Papa establecía una serie de orientaciones que indicaban la vía operativa que en adelante había que recorrer: exigir una organización del trabajo que, respetando los derechos de las personas, mejore constantemente y responda objetivamente a las prestaciones de cada una; dada la dependencia económica respecto de la solidaridad de la Iglesia universal y de terceros, por la escasez de réditos propios de la Sede apostólica, subrayar una responsabilidad acendrada en el uso de los recursos y a una moderación en las retribuciones; establecer

² Desde el punto de vista de la organización eclesiástica, sigue siendo delicada la delimitación precisa de los entes de la Curia romana; cfr. por ejemplo, J. I. ARRIETA, *Le istituzioni collegate con la Santa sede*, *Annali di Diritto Vaticano* 55 (2016) 7-28.

³ Ha sido recientemente reconfigurado en algunos de sus perfiles organizativos; cfr. FRANCESCO, *Motu proprio sull'approvazione della Nuova Legge sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, 6-XII-2018.

⁴ Dejamos asimismo de lado en este trabajo un vasto campo de consideración como es el de los derechos de los fieles en relación a la idoneidad para los cargos; sobre este particular, cfr. G. BONI, *Il buon governo nella Chiesa. Inidoneità agli uffici e denuncia dei fedeli*, Mucchi, Modena 2019.

⁵ Cfr. JUAN PABLO II, *Lettera circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica*, 20-X-1982 (en www.vatican.va). Cfr. A. M. CAPPELLETTI, *Lettera del 1982 del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica del 20 novembre 1982*, en M. TESDESCHI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Bolognini*, Pellegrini, Cosenza 2011, 165-184.

⁶ Cfr. JUAN PABLO II, *Carta encíclica Laborem exercens*, 14-IX-1981.

⁷ Para un breve recorrido histórico de la organización de los sistemas de trabajo en la Sede apostólica desde el fin de los Estados pontificios hasta 1982, cfr. M. PERSIANI, *Il lavoro sub umbra Petri*, Studium, Roma 2016, 15-20.

⁸ JUAN PABLO II, *Lettera circa il significato...*, cit.

una razonable diversidad de tratamiento laboral, retributivo y de pensiones entre los eclesiásticos y quienes deben sostener la propia familia, con atención a sus circunstancias particulares; promover formas de agregación de empleados, desligada de planteamientos antagónicos y de ideologías políticas⁹.

Estas y otras indicaciones impulsaron un renovado régimen de trabajo que, no sin dificultades, se fue desarrollando a lo largo de los años. Por lo que atiene a la Curia romana, algunos de los resultados jurídicos más significativos de este impulso se encuentran formalizados en la constitución apostólica *Pastor Bonus*¹⁰ (PB) de 1988 (donde figuran como Anexo los principales contenidos de la carta de 1982 y una remisión a la misma), en el Reglamento general de la Curia romana (RGCR)¹¹, y en otras normativas e instituciones, entre las que destaca el *Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica* (ULSA)¹² que ostenta algunas competencia en materias relativas al trabajo y en general al servicio a la Santa Sede.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CURIA ROMANA DESDE LA PERSPECTIVA DEL PERSONAL

2.1. *Panorámica numérica*

Unos trazos numéricos sobre el personal al servicio de la Curia romana pueden dar una idea de su real configuración. La base documental es el *Anuario Pontificio 2018* (donde no figura ni el personal a tiempo parcial ni algunos trabajadores manuales) con alguna actualización.

Unas 1.795 personas prestan este servicio. Como hemos dicho, quedan fuera de nuestro trabajo las instituciones del Estado de la Ciudad del Vaticano, es decir, quienes trabajan en el *Governatorato*, que según datos de 2016 son cerca de 2.000¹³, casi todos laicos de nacionalidad italiana.

⁹ Cfr. JUAN PABLO II, Lettera circa il significato..., cit.

¹⁰ Cfr. JUAN PABLO II, Const. Ap. *Pastor Bonus*, 28-VI-1988, AAS 80 (1988) 841-934.

¹¹ Su primera versión es de 1992; la vigente, de 1999: cfr. SEGRETERIA DI STATO, Regolamento Generale della Curia romana, 30-IV-1999, AAS 91 (1999) 629-699.

¹² Fue instituido en 1989; los actuales estatutos son de 2009: BENEDICTO XVI, Motu Proprio Venti anni orsono, 7-VII-2009, AAS 101 (2009) 712-726.

¹³ Concretamente 1.917; de ellos 50 son personal religioso, 1.606 funcionarios (*personale di ruolo*) y 261 contratados. De ellos, unos 700 empleados trabajan en la Dirección de los museos; SEGRETERIA DI STATO, *L'attività della Santa Sede 2015*, Tipografia poliglotta vaticana, Città del Vaticano 2016, 1450.

De estas 1.795 personas, 1.153 trabajan en los dicasterios en sentido amplio (dicasterios, tribunales y oficios), 382 en otros organismos y 260 en las nunciaturas¹⁴.

Sin contar miembros de los dicasterios (cardenales y obispos) ni consultores, resultan así en la Curia romana unos 80 obispos, 370 sacerdotes y 1.105 laicos. A estos números se añadiría el personal de las nunciaturas, que son 120 obispos y unos 140 sacerdotes.

Dejando de lado las legaciones, funcionalmente estas personas se pueden agrupar en 104 superiores (hasta subsecretario o equiparado), 203 oficiales (mayores) y 1.488 empleados.

Superiores y oficiales mayores son del orden de un 85% clérigos, y en un 15% laicos; la proporción se invierte en los empleados (entre los laicos, hay una cierta paridad entre hombres y mujeres).

El Dicasterio para la Comunicación ha absorbido recientemente en el conglomerado *Vatican Media* el personal de la antigua Radio Vaticana y de otros entes. Es el dicasterio con más personal: más de 300 personas y podrá alcanzar las 500 cuando se complete su integración. La Secretaría de Estado ocupa a unas 180 personas (de las cuales unas 40 son personal diplomático) y la Congregación para la Evangelización de los Pueblos unas 110 personas (incluyendo el personal dedicado a la Administración y a las Obras Pontificias). Juntos el Archivo Secreto Vaticano y la Biblioteca Apostólica Vaticana ocupan a unas 140 personas.

En definitiva, la Curia romana es una administración de tamaño muy modesto comparable a un solo ministerio de un país como España. De los 2,5 millones de empleados públicos en España, 105.000 trabajan en ministerios y organismos autónomos de la Administración general del Estado. El más pequeño de los ministerios de España tiene 1.999 efectivos (Ministerio de Justicia), el segundo 2.470 (Ministerio de Industria, Energía y Turismo)¹⁵.

¹⁴ Se ha estimado solo el personal estable: muchas comisiones y casi todos los entes tienen un colegio de gobierno (o de vigilancia o de control económico) formado por titulares de otros oficios, al que dedican una parte pequeña de su tiempo; las legaciones tienen personal local contratado según las leyes del país y con alguna frecuencia una comunidad de religiosas (que no figuran en estos datos).

¹⁵ Cfr. Boletín estadístico del personal al servicio de las administraciones públicas. Registro Central de Personal, Enero 2018 (www.hacienda.gob.es).

2.2. *Cambios recientes en el gobierno del servicio en la Curia romana*

Desde el punto de vista fáctico, son tendencialmente claras las indicaciones que apuntan a que las reformas en la Curia romana iniciadas con el pontificado de papa Francisco pasan por una política cuantitativa y cualitativamente conservadora en relación al personal empleado, a todos los niveles. Los nuevos dicasterios resultantes de la agrupación de organismos precedentes, como el Dicasterio para los Laicos, la Familia y la Vida, el Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral y el Dicasterio para la Comunicación, se están configurando en líneas generales bajo esta línea de acción. Por otro lado, se está procediendo sin prisas, contando con la llegada de la fecha de jubilación de los titulares de los oficios, y con el traslado de sacerdotes a sus diócesis o institutos de origen, cuando los superiores del dicasterio prefieren otras personas en su lugar.

A este propósito, conviene recordar la indicación que papa Francisco dio en 2015 por medio de una carta a su Secretario de Estado, en relación a las políticas de personal aplicables mientras se desenvuelve la reforma de las estructuras de la Sede apostólica: en sustancia, el Papa indicó que permanece vigente el sistema normativo precedente, incluidos los límites relativos al número y cualidades del personal, y la exigencia de *nihil obstat* de la Secretaría de Estado¹⁶.

Por otro lado, mientras permanecen invariadas las competencias de la Secretaría de Estado, según lo establecido en la *Pastor Bonus* (art. 42 PB) y en el Reglamento general de la Curia romana (arts. 8.1, 9.1, 10.3, 10.8, 11.3, 13.2,

¹⁶ El texto es perentorio: «Poiché l'osservanza delle norme comuni è necessaria sia per garantire l'ordinato svolgimento del lavoro nella Curia Romana e nelle Istituzioni collegate con la Santa Sede, sia per assicurare un equanime trattamento, anche economico, a tutti i collaboratori e le collaboratrici, dispongo che sia osservato scrupolosamente quanto stabilito nei summenzionati documenti [se refiere a la Constitución apostólica *Pastor Bonus* y al *Reglamento General de la Curia romana*, citados en el párrafo precedente de la Carta], nonché nel Regolamento per il personale dirigente laico della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano e nel Regolamento della Commissione indipendente di valutazione per le assunzioni di personale laico presso la Sede Apostolica. Ne consegue anche che le assunzioni ed i trasferimenti del personale dovranno essere effettuati nei limiti delle tabelle organiche, escluso ogni altro criterio, con il nulla osta della Segreteria di Stato e nell'osservanza delle prescritte procedure, compreso il riferimento ai parametri retributivi stabiliti» (FRANCESCO, Lettera al Cardinale Segretario di Stato sulla riforma di alcune strutture della Curia Romana, 27-X-2015). Las otras normas citadas en la carta son: BENEDICTO XVI, Reglamento per il personale dirigente laico della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, 22-X-2012, Bollettino ULSA 20 (2012) (www.uls.va); BENEDICTO XVI, Regolamento della Commissione indipendente di valutazione per le assunzioni di personale laico presso la Sede Apostolica, AAS 105 (2013) 84-92. Más adelante, en el texto, nos referimos a estos documentos.

14.5, 15.1, 21, 22.1, 22.4, 23.3, 24.1, 66, 80.1 RGCR), se ha producido una transferencia de competencias de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica (APSA) a la Secretaría para la Economía¹⁷. Estando a las disposiciones legales, a la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica queda la competencia sobre el pago efectivo de los sueldos. Así se formula esta competencia en el derecho vigente: «svolgere il servizio di tesoreria, pagando gli stipendi al personale; spetta perciò alla Segreteria per l'Economia elaborare gli stipendi, spetta all'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica il pagamento»¹⁸.

¹⁷ En efecto, al percibirse «la necessità di delineare meglio i rispettivi ambiti di attività tra la Segreteria per l'Economia e l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, il loro modo di procedere ed il reciproco coordinamento», el motu proprio “I beni temporali” de 9 de julio de 2016 (FRANCESCO, Motu Proprio I beni temporali, del 4-VII-2016, AAS 108 [2016] 862-865), modificó el motu proprio “Confermando una tradizione” (FRANCESCO, Motu Proprio Confermando una tradizione, 8-VII-2014, AAS 106 [2014] 618-620) así como los estatutos de la Secretaría para la economía (FRANCESCO, Motu Proprio que aprueba los Estatutos de los nuevos organismos económicos, del 22-II-2015, Communicationes 47 [2015] 25-44). Además de aclarar que la administración del patrimonio inmobiliario de la Santa sede corresponde al Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica (APSA) (par. 3, a), el Motu Proprio de 2016 ajustó otras materias, entre las que se cuentan algunas relativas al personal. A este propósito, establece que a la Secretaría para la economía le corresponde: Emanar normas que contengan directivas, modelos y procedimientos destinados a la planificación, previsión presupuestaria y gestión de, entre otros, los recursos humanos (par. 1, a; art. 6.1 Estatutos de la Secretaría para la economía); vigilar y asegurarse de que junto a otros recursos, los de carácter personal sean atribuidos de forma racional y gestionados con prudencia y eficiencia (par. 1.c; art. 8.1.b Estatutos de la Secretaría para la economía); prestar atención al respeto de las normas vigentes sobre estas materias, en especial sobre los parámetros retributivos del personal (par. 2. c); dar asistencia al Fondo de pensiones y al Fondo de asistencia sanitaria (par. d; art. 18 Estatutos de la Secretaría para la economía); ocuparse de todo lo que se refiere al personal, según lo establecido en el art. 16 de los Estatutos de la Secretaría para la economía. Este artículo reproduce casi literalmente el contenido del art. 15 de los Estatutos de la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica (APSA), que habían sido aprobados en 2011 (SEGRETARIA DI STATO, Regolamento L'Amministrazione del Patrimonio, 18-II-2011, www.vatican.va) y que atribuían a su Oficio de personal: «a) collabora ad attività di studio per la stesura di normative e tabelle organiche; b) effettua attività di elaborazione degli stipendi; c) effettua pratiche di assunzione e segue l'iter di promozione, attribuzione di classi di merito, cessazioni dal servizio, trasferimenti, aspettative, occupandosi –per quanto di competenza– della gestione delle risorse umane; d) propone e valuta piani di formazione e percorsi di crescita professionali; e) svolge le pratiche relative alle assicurazioni contro gli infortuni e intrattiene i rapporti operativi con le compagnie assicuratrici; f) cura i dati anagrafici del personale» (par. 2. b).

¹⁸ FRANCESCO, Motu Proprio I beni temporali, del 4-VII-2016, par. 3.d. Habrá que entender en consecuencia que, salvo para esta función de pago, las referencias del Reglamento general de la Curia romana a la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica (APSA) (arts. 9.1, 10.8, 11.2, 13.2, 15.1.3, 15.2, 17.2, 19.4, 21, 23.3, 24.2, 26.h, 30.6.5, 34, 45.1, 45.4, 46.1, 49, 55, 58, 71.2, 85.2 RGCR) van ahora referidas a la Secretaría para la economía. Deberá procederse análogamente con las referencias a la APSA en otros reglamentos y normas. Una competencia

Otras previsiones normativas recientes relativas al estatuto del personal son el nuevo reglamento de la Comisión disciplinar de la Curia romana¹⁹, y una modificación al estatuto del *Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*²⁰.

2.3. *El sistema: cargos de gobierno y función pública*

Desde la perspectiva del personal, el trabajo en la Curia romana se compone de una sistema de cargos de gobierno y un sistema que bien podemos calificar de función pública, o sea de empleados o funcionarios²¹.

Nos ocupamos en primer lugar del sistema de cargos de gobierno, que desde el punto de vista del personal se encuentra entrelazado con la condición canónica de cardenal, obispo o sacerdote, para ocuparnos después de sistema de función pública que, aun afectando a un buen número de clérigos, se refiere sobre todo a los laicos.

3. LA INTERFERENCIA DE LA CONDICIÓN CANÓNICA O ESTATUTO PERSONAL CON EL SISTEMA DE CARGOS DE GOBIERNO

3.1. *Descripción general*

Los cargos de gobierno incluyen básicamente tres oficios en cada dicasterio o ente: el presidente o prefecto, el secretario y el subsecretario, y los que

ulterior relativa al personal queda en manos de la APSA y consiste en «disporre del personale ausiliario per i servizi ai Dicasteri della Santa Sede e per la manutenzione degli immobili» (FRANCESCO, *Motu Proprio I beni temporali*, del 4-VII-2016, par. 3.g). Esta competencia se refiere al personal que según art. 26 del Reglamento de la APSA se ocupa de funciones de manutención, limpieza y portería en los inmuebles de uso institucional de la Santa sede y en los otros inmuebles propiedad de la misma Administración dedicados a usos privados.

¹⁹ SEGRETERIA DI STATO, Regolamento La Commissione Disciplinare, 30-IV-2016, *Communications* 49 (2017) 64-69. Cfr. un comentario a la norma en M. RIVELLA, *Il diritto disciplinare della Curia Romana*, Quaderni di diritto ecclesiale 31 (2018) 320-328; para un comentario a la versión anterior del Reglamento, de 23-X-2010, cfr. S. AUMENTA, *Presentazione e commento*, en J. LLO-BELL – J. MIÑAMBRES – M. DEL POZZO (a cura di), *Norme procedurali canoniche commentate*, Coletti a San Pietro, Roma 2013, 581-590.

²⁰ FRANCESCO, *Rescriptum ex Audientia SS.mi Il Santo Padre*, 14-VI-2016, AAS 108 (2016) 792-797; para el alcance de esta modificación, cfr. A. SARAIS, *L'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, alla luce delle recenti modifiche statutarie e del processo di riforma della Curia Romana*, *Ius Ecclesiae* 3 (2017) 611-634.

²¹ Con los límites de la fecha en que se publicó, sigue siendo útil el trabajo de J.-B. D'ONORIO, *Le pape et le gouvernement de l'Église*, Fleurus-Tardy, Paris 1991, esp. 495-537.

se les equiparan, según el Reglamento general de la Curia romana²². Por regla general los presidentes y los secretarios de los dicasterios son obispos; solo por excepción se encuentran personas no ordenadas en estas posiciones²³.

Aunque depende de los entes de que se trate, tienen menor relevancia desde el punto de vista de la estructura del personal los consultores²⁴ y por supuesto los miembros de los dicasterios, cardenales y obispos (art. 7 PB)²⁵.

Desde el punto de vista de la selección de estas personas y de su idoneidad, la primera sección de la Secretaría de Estado tiene una competencia muy amplia al preparar el nombramiento pontificio.

El sistema de gobierno de la Sede apostólica, y especialmente en la Curia romana, está entreverado en su misma médula con la condición canónica de las personas que en ella trabajan. Intentamos plantear sintéticamente las principales implicaciones de esta afirmación en el régimen actual y ofrecemos algún comentario.

3.2. *La condición cardenalicia*

En línea con lo establecido en la *Pastor Bonus* (art. 7 PB), la figura cardenalicia está en el núcleo de la condición personal del gobierno de la Curia romana²⁶: tienen esa condición los cargos de presidencia de los dicasterios y la mayor parte de sus miembros.

²² El art. 3 RGCR explicita la categoría de los Prelados superiores (como el Decano de la Rota Romana); el art. 5 RGCR explicita que los subsecretarios son los colaboradores inmediatos de los Prelados superiores y señala los oficios que, en algunos entes, se equiparan a ellos (como los Relatores de la Congregación para las causas de los santos o el Delegado de la Administración de la Congregación para la Evangelización de los pueblos).

²³ Concretamente, el jefe del Dicasterio para la comunicación es un laico; en el Dicasterio para laicos, familia y vida hay dos subsecretarias; en la Congregación para los religiosos y sociedades de vida apostólica una subsecretaria es religiosa. En la Comisión para América Latina de la Congregación de obispos, el secretario es un laico.

²⁴ Hay gran variedad de dedicación por parte de los consultores, que va desde una de tipo pleno a labores de estudio y de preparación de documentos, hasta una esporádica colaboración por encargos concretos que se reciben del dicasterio. La mayor parte de los consultores son del segundo tipo y, aunque son de nombramiento pontificio (art. 12 RGCR), de ordinario no se integran en la estructura de personal del dicasterio.

²⁵ Las cardenales son los miembros de las congregaciones (también algunos obispos) y forma parte de su misión, además de dirigir un dicasterio cuando es el caso, participar en los trabajos del dicasterio, generalmente en la Sesión ordinaria (formada básicamente con los cardenales y obispos de curia) o plenaria del mismo. Algunos dicasterios tienen sesiones regulares como la Congregación para la Doctrina de la Fe, o frecuentes como la Congregación para los Obispos.

²⁶ Aunque aparentemente se configura como una curia de dicasterios (art. 1 PB) que serían colegios, las dinámicas del gobierno han llevado a que la Curia romana sea sobre todo una curia de

El nombramiento como titular de un oficio de presidencia de un ente de la Curia romana, así como la creación de cardenales responden a decisiones muy personales y libres del Romano Pontífice. El elemento de confianza personal para este tipo de cargos de la Curia es muy preponderante. Al fin y al cabo, por un motivo o por otro, los cardenales son portadores y generadores de consenso en favor de la sede de Pedro, en orden a ayudar, acompañar y proteger al Papa en su dura y solitaria misión²⁷.

En cambio, no puede dejar de destacarse que durante los últimos pontificados se ha empezado a poner en duda lo que se podrían denominar “inmunidades” de los cardenales. El Papa ha tenido que afrontar abiertos cuestionamientos de algunos de sus principales colaboradores, ha debido mediar en conflictos abiertos entre ellos e incluso ha sido él mismo reprochado por el comportamiento de algunos. La asunción de principio de que por ser cardenal se cuenta con el apoyo del Papa y consecuentemente el Papa (y con él la institución eclesial) tenderá a proteger personalmente esa posición, se va haciendo más frágil conforme avanza la comprensión de la responsabilidad de los más altos cargos de gobierno.

En este ámbito en que, salvo gravísimo delito, la cuestión se sustancia en clave de lo que se podría llamar responsabilidad “política”, se puede esperar en una evolución de la institución cardenalicia que incluya sistemas de autocontrol –quizás análogos a los que suelen instaurarse en las corporaciones profesionales–, para liberar en lo posible al Papa de la ingrata tarea de resolver conflictos y aclarar responsabilidades. Por otro lado, una mayor clarificación de la condición vicaria de la Curia romana debería facilitar la atribución de responsabilidades dentro de ella, especialmente cuando se corre el riesgo de diluir en esta vicariedad (y de rechazo, en el Papa) acciones de gobierno desacertadas.

En conjunto, el gobierno de la titularidad de los oficios cardenalicios sigue llevándose con discreción y diplomacia. Parece evidente que una parte relevante de este modo de proceder está ligado también a la función que tienen los cardenales de elegir al siguiente Papa: la Iglesia no puede permitirse ligerezas en relación a tan grave misión.

cardenales jefes de dicasterio. Acerca de algunas causas de esta personalización del gobierno, cfr. F. PUIG, *Considerazioni su tre sviluppi giuridico-organizzativi della Curia romana dopo la Pastor Bonus*, cit., 313-317.

²⁷ Cfr. A. SAMMASSIMO, *De iure condendo: una lex propria per il Collegio Cardinalizio?*, JUS-Rivista di Scienze giuridiche 2 (2013) 285-329; F. BLASIGH, *Il ruolo dei Cardinali nella Costituzione Apostolica Pastor Bonus sulla Curia Romana*, Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale 29 (2015) 1-22.

3.3. *La condición episcopal*

Interesa en este lugar hacer alguna observación respecto a los cargos de gobierno en la Curia romana que son obispos, posean o no la condición cardenalicia²⁸.

Al inicio del pontificado de papa Francisco, en un cierto momento parecía que para algunos cargos de segundo nivel no iba a ser requerida la condición episcopal. Aunque en rigor no se trata de cargos de la Curia romana, respecto al nombramiento del secretario del *Governatorato* y el subsecretario del Sínodo de los Obispos el Papa quiso ofrecer una explicación de los motivos por los que les llamaba al episcopado²⁹.

La cuestión no es indiferente si se reflexiona sobre los cargos de la Curia romana que reclaman la condición episcopal, y el motivo por el que la reclaman: ¿la participación efectiva en la función primacial?, ¿la implicación del colegio episcopal en el gobierno de la Iglesia universal?³⁰, ¿el ejercicio de la potestad de jurisdicción?, ¿el ejercicio del gobierno que tiene como sujetos pasivos, junto a los demás fieles, a los obispos?, ¿la concentración de experiencia de gobierno acumulada en diócesis, en nunciaturas o en la Curia misma?, ¿razones de conveniencia como el status o la autoridad moral de un ente? No hay espacio en este trabajo para responder analíticamente a estas preguntas.

Subrayamos algunos hechos recientes y ofrecemos alguna observación.

Aunque no parezca ser una medida frecuente, en ocasiones han sido nombrados para cargos en organismos de la Santa sede (generalmente de se-

²⁸ Corresponde también al Papa el nombramiento de obispos no cardenales como miembros de los dicasterios de la Curia romana. La indicación de la *Pastor Bonus*, que seguía el primer impulso en esta dirección dado por Pablo VI (cfr. PABLO VI, *Motu proprio Pro comperto sane*, alcuni vescovi vengono cooptati come membri nelle congregazioni della Curia romana, 6-VIII-1967, AAS 59 [1967] 881-884) sobre el nombramiento como miembros de obispos diocesanos (art. 7 PB) ha sido acogida y actualmente unos 175 obispos (no cardenales) son miembros de los dicasterios.

²⁹ FRANCESCO, Messaggio al presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano in occasione della elevazione alla dignità episcopale del segretario generale, 7-X-2013, en el que se apela a la misión pastoral del secretario del *Governatorato*; FRANCISCO, Lettera del Santo Padre al Segretario Generale del Sinodo dei Vescovi in occasione della elevazione alla dignità episcopale del Sotto-Segretario, 1-IV-2014, en la que se subraya el servicio del Sínodo de los Obispos a la colegialidad episcopal; por lo que se refiere al Subsecretario obispo, se afirma que así estará en condiciones de reflejar la comunión afectiva y efectiva que es la finalidad principal de la institución sinodal, y de expresar la comunión jerárquica, como dimensión del *munus* episcopal.

³⁰ Parece ser este uno de los argumentos predominantes en el proemio de la *Pastor Bonus* (Proemio PB, nn. 9-10).

gundo nivel o creados *ad hoc*), obispos que han tenido problemas, no necesariamente por su culpa, en sus diócesis de origen. Tampoco se puede descartar que en los últimos pontificados hayan sido cooptados en la Curia en cargos episcopales personas a las que se les quería distinguir por méritos eclesiales, o bien para protegerles o incluso para dotar al cargo de una autoridad suplementaria. Cada caso de estos es una anécdota y quizás no tenga especial relevancia: lo que no puede dejar de subrayarse es que los obispos dependen directamente del Papa y solo responden a él y, en todo caso, que el episcopado no debería ser “instrumentalizado”, y menos aún en la Curia romana. Aunque tenga perfiles discutibles, es necesario referir una corriente que, desde el punto de vista eclesiológico, ve en la proliferación de obispos que no son titulares de oficios capitales, es decir, diocesanos, una distorsión de la figura episcopal³¹.

Como los que trabajan en el ámbito de la Sede apostólica ejercen de modo más o menos inmediato funciones que remiten al Papa, conviene seguir profundizando en los sistemas de nombramiento y responsabilidad.

Una observación no exclusivamente referida al nombramiento de obispos, sino al de los superiores de segundo y tercer nivel, es decir secretarios y subsecretarios parece pertinente. Al ser de nombramiento pontificio, la preparación de sus nombramientos depende del Secretario de Estado y del Sustituto para Asuntos Generales. Aunque es posible que el presidente del dicasterio pueda influir en esos nombramientos (dependerá de su acceso al Papa, entre otras cosas), los estrechos márgenes de maniobra (especialmente en relación a los que son obispos) provoca que con frecuencia un jefe de dicasterio tenga secretarios y subsecretarios “heredados”, acerca de cuya permanencia o sustitución tiene poco que decir³². En no pocos casos, una ventaja de este sistema es la continuidad (que en principio presupone la experiencia), pero al precio de que no está asegurada la confianza y la sintonía del jefe del ente con sus más inmediatos colaboradores.

³¹ Cfr. H. LEGRAND, *The Bishop Is in the Church and the Church Is in the Bishop. Research Is Still Required in Catholic Ecclesiology*, *The Jurist* 66 (2006) 70-92. Algún comentario a este propósito en F. PUIG, *La provvista dell'ufficio episcopale come azione di governo relativa all'organizzazione istituzionale della Chiesa*, *Ius Ecclesiae* 29 (2017) 372-378. Esta corriente cuestiona asimismo la proliferación de obispos titulares en las iglesias locales, especialmente los obispos auxiliares.

³² Cfr. T. J. REESE, *Inside the Vatican: the politics and organization of the Catholic Church*, Harvard University Press, Cambridge (MA)-London 1996, 147-148.

En relación a los Legados pontificios, que en su mayoría son (o serán) obispos, debe ser subrayada la intención del Romano Pontífice de acompañarlos más de cerca. Esta intención se ha expresado en la constitución de una tercera sección en la Secretaría de Estado que refuerza la posición del oficio ya existente de Delegado para las representaciones pontificias. El delegado, además de convocar y presidir las reuniones *ad hoc* para el nombramiento de los Representantes pontificios, y de responsabilizarse con el presidente de la Pontificia Academia Eclesiástica en lo que se refiere a la selección y formación de candidatos, se encuentra habilitado para visitar con regularidad las legaciones. Se prevé asimismo una estrecha coordinación con las otras dos Secciones de la Secretaría de Estado, y la participación del Delegado en las reuniones de coordinación presididas por el Secretario de Estado³³.

Al final del presente trabajo ofrecemos algunas consideraciones acerca de las dificultades de promover un movimiento fluido de personas entre las diócesis y la Curia romana, y a los incentivos en favor de una carrera curial, también en los obispos. Como veremos, la cuestión es más aguda es el caso de estos, ya sea por comprensibles cuestiones de edad, ya por la dificultad de que un obispo sea trasladado a un cargo que no sea de gobierno.

3.4. *La condición sacerdotal*

Un número importante de oficios de la Curia romana es cubierto por clérigos, generalmente presbíteros. En principio es el Jefe del dicasterio (en su caso con el acuerdo de los demás superiores) quien busca personal para el ente, con las condiciones específicas de los puestos que se quieren cubrir dentro de los límites de la *Tabella organica*³⁴.

El hecho de que por debajo del nivel de los superiores, los cargos no sean de nombramiento pontificio, sino que los lleve a cabo el Secretario de Estado

³³ Cfr. SECRETARÍA DE ESTADO, Comunicado, 21-XI-2017.

³⁴ Es claro que los límites de la *Tabella organica* y la política general de personal promovida por la Secretaría de Estado y los organismos económicos, circunscriben la libertad de los jefes de dicasterio para asumir personal nuevo. En este punto, sobre todo en niveles de coordinación o de principales colaboradores se juega el equilibrio entre el personal que posee una larga experiencia en las tareas más ordinarias del dicasterio y la sintonía con los superiores en orden a la formación de un equipo que trabaje en armonía; la cuestión es especialmente relevante en tiempos de reforma, o cuando un jefe de dicasterio o un secretario quiera imprimir un cambio fuerte en los modos de trabajar.

a propuesta del jefe del dicasterio (para los jefes de oficio y los demás oficiales de nivel 10º, art. 13.1 RGCR) o bien el jefe de dicasterio mismo (art. 13.2 RGCR), no cambia especialmente en relación a controles de idoneidad, puesto que, junto con la diligencia de las autoridades del dicasterio o ente, siempre es necesario el *nihil obstat* de la Secretaría de Estado.

En todo caso, aunque todo nombramiento es precedido por un estudio acerca de las condiciones de idoneidad de una persona³⁵, ningún sacerdote llega a trabajar a la Curia romana sin recomendaciones personales, genéricas o específicas, ya sea por lo que se refiere a las condiciones personales o a la capacidad pastoral, técnica, profesional o directiva.

Los itinerarios a través de los cuales un sacerdote llega a trabajar en la Curia romana son variados. Se pueden citar: a) Vínculos de confianza con un superior por relaciones establecidas en el pasado (pueblo, seminario, diócesis de origen, presbiterio); b) Destacar en algún contexto romano como las universidades pontificias o los colegios eclesiásticos o los cursos de formación en la Curia romana, o en círculos de amistad; c) Envío por parte del obispo diocesano como contribución al servicio a la sede de Pedro, como iniciativa personal o a petición de una autoridad de la Sede apostólica; d) Recomendación de un legado apostólico u otra figura eclesiástica o aun civil; e) Manifestar el interesado una inclinación personal en tal sentido, a veces ligada a intereses específicos (carrera diplomática, estudios en derecho canónico u otras motivaciones, como pueden ser dificultades de adaptación en la propia diócesis, más o menos percibida por el obispo).

Como suele ocurrir en estos casos, lo importante es hallar la proporción entre las cualidades y la idoneidad en otros aspectos que pueden ser decisivos, como los relativos al equilibrio personal. Parece clave que quien efectúa una recomendación conozca bien a la persona –no solo haga un favor a otro–, y que los mecanismos de control funcionen al margen del peso específico de quien hace la recomendación.

Desde el punto de vista canónico, merece una breve mención la situación en que queda la relación de incardinación de estos clérigos. El hecho es que, aunque formalmente se mantiene (con los ajustes debidos en temas económicos), al entrar en la Curia romana la relación de incardinación pierde una par-

³⁵ El art. 14 RGCR establece para la asunción de oficiales que se valore la virtud, la prudencia, la ciencia, y la debida experiencia; para los clérigos, específicos requisitos de edad (entre 25 y 45 años), buena salud, idoneidad para el puesto de trabajo y el *nihil obstat* del Ordinario.

te de su densidad efectiva y en ocasiones, después de años, los cambios de personas y una estabilización a tiempo indeterminado al servicio de la Sede apostólica, puede quedar en una relación remota.

Por vía de hecho los superiores de los dicasterios tienen un interés evidente en el bienestar material y espiritual de los sacerdotes, aunque solo sea porque repercute necesariamente en la prestación de trabajo. En todo caso, es una premura que difícilmente puede extenderse más allá de los horarios y lugares de trabajo. Es cierto que en no pocos dicasterios se procura fomentar un cierto ambiente de piedad e incluso de familia, y que en Roma se encuentran a disposición de los clérigos lugares de residencia e instituciones donde se facilita materialmente, y en parte por medio de la convivencia con otros sacerdotes, una acomodación favorable. Por otro lado, el Papa Francisco ha encargado a la Congregación para el Clero el cuidado de estas personas, que antes teóricamente se confiaba al Vicariato de Roma, con desigual incisividad.

Allí, como en las diócesis, la cuestión se hace más compleja cuando un sacerdote sufre problemas graves de salud, existenciales o espirituales. Si estos problemas se reflejan de modo patente en el trabajo o llegan a las autoridades, a partir de un cierto nivel se producirá una comunicación con el obispo de incardinación. En este sentido el obispo tiene un deber de seguimiento de esas personas, correlativo al que poseen los interesados en relación a su diócesis de incardinación; es un deber que empero es difícil de cumplir, más allá de acoger de nuevo al sacerdote que deja la Curia romana en las mejores condiciones posibles³⁶.

En una reflexión de corte canónico sobre la Curia romana, a propósito de la condición clerical no puede faltar una mención a la cuestión del ejercicio de la potestad eclesiástica. Como es sabido, en línea con las normas del CIC (cc. 129 y 274.1), la *Pastor Bonus* establece que «los asuntos que requieran el ejercicio de la potestad de régimen se reservan a los que recibieron el orden sagrado» (art. 7.2 PB).

³⁶ Es sabido que en 1995 un obispo español (Agustín García Gasco) instituyó la figura de un Vicario Episcopal personal para los sacerdotes de su diócesis residentes en Roma (cuando 5 trabajaban en dicasterios y 6 estudiaban en entidades académicas romanas). Cfr. ARCHIDIÓCESIS DE VALENCIA, Decreto por el que se nombra Vicario Episcopal personal para los sacerdotes diocesanos residentes en Roma y se determinan las competencias de su oficio, 22-I-1995 (Boletín Oficial del Arzobispado de Valencia 362 [1995] 22-24); publicado también, con un comentario de H. Franceschi en *Ius Ecclesiae* 8 (1996) 383-388.

En este punto debemos ser casi telegráficos. Pueden existir razones para que algunos o muchos cargos de gobierno y oficiales de Curia deban ser clérigos (incluso obispos), pero no pueden reconducirse sin más al ejercicio de la potestad de gobierno.

En primer lugar, porque entre las funciones que se ejercen en la Curia romana habría que distinguir entre las que son primaciales y las que, por ser de gobierno, tienen naturaleza episcopal (originarias, subsidiarias o en suplencia). En relación a las primeras, no siendo participables, ninguna condición fuera de la de Sucesor de Pedro habilita a ejercitarlas. En relación a las segundas, análogamente a lo que ocurre en el caso de los oficios episcopales diocesanos, los oficios de segundo nivel, al ser resultado de una desconcentración, se mantiene la titularidad en el oficio capital: «la ordenación presbiteral resulta tan insuficiente como la falta de ordenación (...) no actúan *in nomine Christi*, sino en todo caso *in nomine Papae* o *in nomine episcopi*, que son la fuente de la jurisdicción. No siendo, pues, oficios en los que se ejerza capitalidad, no se requiere la cristoconformación»³⁷, luego ni la ordenación presbiteral ni la episcopal. Si de lo que se habla es de funciones desconcentradas en un colegio –y la Curia romana es un conjunto de dicasterios y organismos (art. 1 PB)–, no siendo un colegio hábil para el sacramento, no hay razones para que lo deban ser sus miembros (ni todos, ni uno). Si se trata de actos preparatorios de actos de jurisdicción –y de esto se trata con frecuencia en el trabajo de la Curia–, ninguna titularidad de la misma es necesaria para tal labor.³⁸

Es verdad que la *Pastor Bonus* ha hecho girar la misión de gobierno en la Curia romana alrededor de la noción de vicariedad (PB, Proemio, n. 8)³⁹, pero

³⁷ J. HERVADA, *Elementos de derecho constitucional canónico*, Eunsá, Pamplona 2001, 238-239.

³⁸ Cfr. *ibíd.*, 238-240.

³⁹ Cfr. J. I. ARRIETA, *Principios informadores de la constitución apostólica Pastor Bonus*, *Ius Canonicum* 59 (1990) 59-81; J. I. ARRIETA, *Il governo della Chiesa universale e l'Organizzazione ecclesiastica nel magistero di Giovanni Paolo II*, en J. WROCENSKI – J. KRAJCZYNSKI (a cura di), *Finis legis Christus?: księga pamiątkowa dedykowana księdzu profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, Vol. I, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2009, 155-182; J. I. ARRIETA, *Presupposti organizzativi della riforma della Curia romana*, *Ius Ecclesiae* 27 (2015) 37-60; A. VIANA, *La potestad de los dicasterios de la curia romana*, *Ius Canonicum* 59 (1990) 83-114; A. VIANA, *Sobre el recto ejercicio de la potestad de la curia romana*, *Ius Canonicum* 102 (2011) 531-545; A. VIANA, *El problema de la participación de los laicos en la potestad de régimen. Dos vías de solución*, *Ius Canonicum* 108 (2014) 603-638; A. VIANA, *Elementos de la futura reforma de la curia romana prevista por el papa Francisco*, *Ius Canonicum* 111 (2016) 271-299; S. F. AUMENTA,

también lo es que la vicariedad se dice de muchos modos y algunos de ellos pueden hacer conveniente o incluso muy conveniente la condición clerical y aun episcopal de algunos cargos de la Curia romana, pero sigue siendo necesaria una clarificación que permita superar supuestos principios que a veces se usan de forma instrumental.

Por de pronto, no se puede dejar de preguntarse si detrás de la exigencia de la condición clerical se cela una presunción de idoneidad, es decir, que los clérigos se consideran más idóneos que los laicos. ¿Es un tema de profesionalidad o de fiabilidad? Si bien es cierto que en el pasado la formación jurídico-canónica y teológica se daba con más frecuencia en los clérigos, hoy esto no puede afirmarse con tanta nitidez, por lo que queda como criterio residual que el clérigo se considera más fiable que el laico en el plano del gobierno. La pregunta es si esta suposición está bien fundada.

3.5. *Especialidades en el estatuto de miembros de institutos de vida consagrada y sociedades de vida apostólica*

En caso de los religiosos, o en general miembros de institutos de vida consagrada o sociedades de vida apostólica, se concluye un acuerdo entre el dicasterio y los superiores del instituto (art. 15 RGCR), con el previo *nihil obstat* de la Secretaría de Estado. El Reglamento general de la Curia romana establece algunas previsiones para adaptar la relación, que tengan en cuenta la especialidad de la vida consagrada. En todo caso, a semejanza de lo establecido en general en el Código de Derecho Canónico para los religiosos, es claro que el dicasterio confía en el instituto para cuestiones personales que puedan afectar al interesado o a la interesada. Perentoriamente el art. 15.3 del Reglamento general de la Curia romana establece que en caso de salida definitiva del Instituto de vida consagrada o de la Sociedad de vida apostólica se considera cesada la relación de trabajo con la Santa Sede.

Hay que hacer referencia a sectores de trabajo de la Sede apostólica, que implican una pluralidad de personas, que tradicionalmente (con precedentes históricos más o menos remotos) se encargan formalmente a un instituto. En esos casos, el instituto posee la discrecionalidad necesaria para cubrir los puestos necesarios para la atención de este servicio.

L'indole pastorale della Curia romana, Ius Ecclesiae 25 (2013) 685-708; E. BAURA, *La divisione di funzioni nella Curia romana*, Ephemerides Iuris Canonici 58 (2018) 23-49.

4. EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA

4.1. *Descripción general*

En subordinación a los cargos de gobierno, la organización del servicio en la Curia romana responde en sus perfiles externos a un sistema de función pública, esbozado en los arts. 33 a 38 de la *Pastor Bonus* y en el ya mencionado Anexo II de la misma Constitución apostólica. Este sistema reposa sobre una estructura jurídico-administrativa que tiene como fuentes positivas: el Código de Derecho Canónico (PB, Proemio n. 6), la misma *Pastor Bonus*, el Reglamento general de la Curia romana (art. 37 PB) y el reglamento de cada ente (art. 38 PB)⁴⁰.

Los elementos descriptivos de este sistema de función pública se perciben en sus líneas generales en los Anexos II y III del Reglamento general de la Curia romana, que contienen la *Tabella Organica Generale* y el *Mansionario generale della Curia Romana* (art. 28 RGCR) que han sido actualizados en 2009 y al que en líneas generales se adecúan todos los entes⁴¹. Estos documentos contienen los niveles funcionales básicos que son el eje alrededor del cual giran dos elementos más: los niveles retributivos y las condiciones de idoneidad que se expresan en términos de títulos académicos, profesionales o escolares.

Cada ente posee su propia *Tabella organica*⁴². Su establecimiento, revisión y eventuales modificaciones los elabora cada ente y los presenta a la Secretaría de Estado; sobre la base de la propuesta efectuada por la Comisión para las *Tabelle organiche* (una comisión permanente de la Sección de asuntos generales de esta Secretaría de Estado) y con el parecer de la Secretaría para la economía (antes lo daba la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica, APSA), son presentadas a la aprobación del Papa (art. 9 RGCR).

La *Tabella organica* de cada ente determina básicamente la organización de los puestos de trabajo, con estrechos márgenes de movilidad y supuestos de suplencia que regulan los reglamentos (art. 30 RGCR); bajo algunas condi-

⁴⁰ Los entes son heterogéneos en cuanto funciones y necesidades específicas, lo que justifica una adecuación reglamentaria para ellos. Algunos de sus reglamentos están publicados y otros no; en realidad no es fácil saber cuántos y cuáles son los reglamentos de los entes de la Curia romana (cfr. M. PERSIANI, *Il lavoro sub umbra Petri*, cit., 42).

⁴¹ SECRETARÍA DE ESTADO, Aggiornamento del mansionario del Regolamento Generale della Curia Romana, 10-VII-2009, AAS 101 (2009) 741-753.

⁴² En el ámbito administrativo en lengua castellana la expresión análoga sería “Relación de puestos de trabajo” o RPT (cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo*, Vol. 1, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2000, 692-693).

ciones pueden ser asumido, no de forma definitiva, otro personal (arts. 10-11 RGCR)⁴³. Es obvio, en consecuencia, que la capacidad de acción de un ente esté fuertemente determinado por su *Tabella organica*; el Jefe del ente tiene cierta discrecionalidad para la organización del trabajo dentro del ente, pero a partir de un cierta envergadura de alteraciones debe contar con la aprobación de la Secretaría de Estado y, para las cuestiones económicas, con la Secretaría para la economía (antes con el APSA).

En la *Tabella Organica Generale* se observa una distinción básica entre tres categorías: cargos de gobierno, oficiales (distribuidos en siete niveles) y otro personal (distribuido en otros tres niveles). Esta distinción tripartita ofrece la base para agrupar por un lado los oficios de dirección y gobierno; por otro los que se encargan de tareas con cierta cualificación en grado decreciente; y el grupo “Otro personal” se ocupa de trabajos básicamente manuales⁴⁴.

Este sistema de función pública, análogo al que existe en las administraciones públicas estatales, se completa con algunos cuerpos que se podrían llamar especializados, de entre los que son más significativos los jueces de la Rota Romana, los relatores de la Congregación para las causas de los Santos o los legados pontificios. Cada uno de ellos posee sus criterios de selección y se configura como una corporación a la que se confía un sector de la actividad oficial al servicio del Romano Pontífice⁴⁵. Al final del trabajo proponemos unas observaciones al sistema como tal.

4.2. *Exigencias del personal laico: selección y necesidades*

Sobre 1.800 personas que trabajan en la Curia romana, del orden de 1.100 son laicos. Como hemos visto, pocos de ellos ocupan cargos de gobierno. Su presencia en posiciones más cualificadas se percibe especialmente en

⁴³ Se trata de personal contratado a tiempo determinado (en principio por un año prorrogable, sobre la base de necesidades perentorias que explicita el Reglamento general de la Curia romana en el art. 10.1) y los llamados encargos profesionales temporales (de personas especialmente cualificadas, para trabajos específicos). El art. 22 RGCR ofrece orientaciones para quienes ofrecen su trabajo en calidad de voluntarios. En otros reglamentos se prevén contratos en prácticas o *stage* (SECRETARÍA DE ESTADO, Regolamento per il personale della Radio Vaticana, 6-IV-2002, art. 9).

⁴⁴ En principio no incluyen los que implican el mantenimiento material técnico (electricistas, carpinteros) que se adscriben al *Governatorato*.

⁴⁵ Sobre la diferencia entre los sistemas basados en cuerpos especializados y sistema de asignación de funciones con base en los puestos de trabajo, cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo*, cit., 669-694.

organismos relacionados con la gestión económica en sentido amplio; se ocupan preponderantemente de labores auxiliares y materiales más modestas.

El sistema retributivo y de prestaciones sociales de quienes trabajan en la Curia romana distingue netamente entre personal clérigo (o religioso) y personal laico. También por imperativos de doctrina social de la Iglesia, especialmente desde la ya citada carta de 1982 de Juan Pablo II, una atención especial se presta a las personas que deben sacar adelante la propia familia. En este sentido es evidente que el incentivo constituido por estas prestaciones de tipo económico tiene un papel central para los laicos, teniendo en cuenta que su vida transcurre en la inmensa mayoría de los casos en Italia, con su nivel de vida, estándares de gasto, rigidez del mercado de trabajo, etc. En una parte importante de los casos, en media, esas prestaciones son cuantitativamente modestas⁴⁶ y, sobre todo, hay pocas expectativas de mejorar la propia situación; por otro lado, el atractivo de una posición funcionarial estable es indiscutible⁴⁷.

El Reglamento general de la Curia romana es muy explícito en exigencias de alineamiento con la misión espiritual del Romano Pontífice y de la Iglesia que trascienden la pura prestación laboral, como se puede constatar a propósito de la afirmación de la dimensión pastoral del trabajo (art. 31), de los requisitos de idoneidad (art. 14), de los compromisos expresados en la profesión de fe y en el juramento de fidelidad y observancia del secreto de oficio para todos (art. 36.1) y, para quienes es requerido, el secreto pontificio (arts. 18, 36.2), de la exigencia de una «ejemplar conducta religiosa y moral, incluyendo la vida privada y familiar, en conformidad con la doctrina de la Iglesia» (art. 33), de la propia actividad apostólica (art. 38) y de la formación doctrinal (art. 39), o la genérica prohibición de obrar de formas que no sean conformes con el carácter de dependiente de la Santa sede (art. 40.m)⁴⁸.

⁴⁶ Por otro lado, el sueldo base está fijado de modo bastante igualitario: la diferencia entre el máximo (Nivel 10º) y el mínimo (Nivel 1º) se encuentra establecido en una relación 161/100; sobre esta uniformidad y los sistemas ulteriores para atender las necesidades familiares, etc., cfr. M. PERSIANI, *Il lavoro sub umbra Petri*, cit., 25-28.

⁴⁷ Aunque, como en muchos sistemas, el sueldo incluye unos ciertos avances por ancianidad de tipo cuantitativo, está establecido que el paso del tiempo en sí mismo no da derecho a un cambio de categoría (art. 23.1 RGCR) que, como hemos señalado, se halla estrechamente ligado a ciertos títulos académicos y a estrictas políticas de personal.

⁴⁸ Estas prescripciones, junto con las que contienen las demás condiciones de idoneidad, se aplican operativamente por medio de la concesión del *nihil obstat* de la Secretaría de Estado que es exigido para casi todo tipo de asunciones y transferencias de personal (arts. 10, 11, 13, 15, 21, 23, 24 RGCR).

Estos elementos deberían ser decisivos en los procesos de selección y asunción de personal. En 2013 fue aprobado el reglamento de la Comisión independiente de valoración para la asunción de personal laico en la Sede apostólica (CIVA)⁴⁹, que examina a los candidatos a ser empleados, ya sea a tiempo determinado como a tiempo indeterminado, emitiendo una especie de certificado de idoneidad en el cual se basa el *nihil obstat* de la Secretaría de Estado (art. 10 Reglamento CIVA). El procedimiento sienta las bases para una política de asunciones que favorezca una valoración objetiva de las cualidades personales de los candidatos y orille los riesgos ligados a un sistema de recomendación basada en la amistad u otros vínculos no ligados a la prestación profesional. Hasta donde alcanza nuestro conocimiento, para los perfiles de empleos más sencillos con la aplicación de este sistema ha mejorado la calidad de los criterios de selección.

Los sistemas de esta naturaleza deberían conjugarse con la posibilidad por parte del jefe de dicasterio (o de más de un superior) de formar un equipo de trabajo en el que el elemento de confianza personal sea también tenido en consideración, junto con el de la cualificación de orden técnico y las características morales pertinentes. Este elemento es especialmente relevante en los oficios con carga directiva más o menos acentuada que, como hemos visto, en ocasiones puede corresponder a los dos o incluso tres niveles superiores de la *Tabella organica*.

La frontera entre trabajo de gobierno y trabajo especializado es relevante en relación a la asunción del personal. A este propósito puede señalarse una previsión del sistema de función pública de la Santa sede por lo que se refiere al personal directivo laico. Existe un reglamento específico de 2012 para este tipo de personas y ocupaciones⁵⁰.

Junto con especificaciones de tipo retributivo y de dedicación efectiva que modulan lo establecido en el Reglamento general de la Curia romana, este trabajo directivo se caracteriza por una notable autonomía, orientado por los objetivos fijados por el superior competente (art. 3.3 Reglamento 2012), y se configura contractualmente y a tiempo determinado, es decir, fuera de los esquemas de una posición funcional, que es tendencialmente a tiempo inde-

⁴⁹ BENEDICTO XVI, Regolamento della Commissione indipendente di valutazione per le assunzioni di personale laico presso la Sede Apostolica (CIVA), AAS 105 (2013) 84-92.

⁵⁰ BENEDICTO XVI, Regolamento per il personale dirigente laico della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, 22-X-2012, Bollettino ULSA 20 (2012) (www.uls.va).

terminado. Se halla explícitamente establecido que, cuando se nombra para estos cargos a un dependiente funcionario (*di ruolo*), cesa inmediatamente de la relación de trabajo a tiempo indeterminado (art. 6 Reglamento 2012).

5. VALORACIÓN DE ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA VIGENTE

5.1. *Servicio prestado por laicos*

En lo que se refiere específicamente al trabajo de los laicos, cabe preguntarse si para muchos trabajos es sostenible un sistema de función pública o si sería preferible un recurso más frecuente al mercado de trabajo⁵¹. Las políticas de personal de la Sede apostólica suponen un esfuerzo institucional nada desdeñable. En favor de mantener un sistema de función militaría el hecho de que el sistema de función pública permite en principio una seria selección de los empleados, incluyendo requisitos de rectitud personal, moral y religiosa, que favorecen una dimensión relevante del tipo de actividad como es la confianza. Estos elementos serían característicos del servicio a la Curia romana en el que el alineamiento con la misión espiritual de la Iglesia sería esencial.

Este tema es particularmente relevante en los niveles directivos, especialmente por lo que se refiere a los laicos, para abrirse a la posibilidad de asumir personas altamente cualificadas a las que se las pueda atraer, junto con unas bases éticas y de comprensión de la misión eclesial, con retribuciones comparables con las que se dan en el mercado para servicios análogos.

⁵¹ Nos referimos a dos dimensiones de sostenibilidad. En primer lugar, la económica: como se ha demostrado en diversos sectores civiles tanto del ámbito público como del ámbito privado, bajo ciertas condiciones es más eficiente acudir al mercado de servicios, muy avanzado en los últimos decenios en los países más desarrollados. En segundo lugar, la sostenibilidad en el plano de las exigencias laborales: ya desde antes, pero desde el impulso de la carta de 1982 de Juan Pablo II, especialmente por lo que se refiere al personal laico, se han multiplicado las instancias organizativas y las medidas reglamentarias que acogen las necesidades de estos empleados, así como un adecuado sistema de vigilancia y, en caso necesario, de sanción. Cfr. M. PERSIANI, *Il lavoro sub umbra Petri*, cit., con abundantes referencias a fuentes normativas, que manifiestan las relaciones, en algunos puntos muy estrechas entre el sistema de la Santa Sede (Curia romana y Estado Vaticano) y el del estado italiano en cuestiones de seguridad social, pensiones, etc. Sobre el significado y función del Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, cfr. G. CORBELLINI, *Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, in *Dizionario general de derecho canónico*, Vol. VII, Instituto Martín de Azpilcueta, Pamplona 2012, 727-733; A. SARAIS, *L'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, alla luce delle recenti modifiche statutarie e del processo di riforma della Curia Romana*, cit.; A. SARAIS, *Alcune recenti modifiche allo statuto dell'ufficio del lavoro della Sede Apostolica*, *Ius Ecclesiae* 2 (2017) 491-512; A. M. CAPPELLETTI, *Rapporti di lavoro e sicurezza sociale in uno sguardo oltretutto*, *Libertà, lavoro e sicurezza sociale* 1 (2013) 1-19 (<http://www2.unimc.it/ricerca/dipartimenti/dipartimento-di-diritto-privato-e-del-lavoro/liberta-lavoro-e-sicurezza-sociale/working-papers>).

Hoy en día, los principales cargos de gobierno los ocupan clérigos que siguen otros incentivos, pero en sectores altamente complejos como los económicos o los de tipo comunicativo, se va abriendo paso la necesidad de profesionales y directivos muy cualificados. Poco a poco se va viendo necesario que a personas de tales cualidades se les puedan pedir prestaciones extraordinarias como la reestructuración de un sector operativo y que lo lleven a cabo como en sectores análogos del ámbito civil, lo que implica que puedan ser también muy bien retribuidos. Es probable que con lógicas de esta naturaleza se puedan conseguir resultados que el servicio a la misión del Romano Pontífice merece, dejando en un segundo plano la mentalidad de que trabajar en la Curia romana ya sería de por sí un privilegio y una retribución suficientes.

5.2. *Servicio prestado por clérigos*

Más allá de la connotación peyorativa de la expresión aplicada al personal clérigo, el concepto de carrera eclesiástica se encuentra en el sistema de incentivos del servicio en la Curia romana.

Es oportuno recordar que la inmensa mayoría de los nombramientos a cargos en los niveles de gobierno y dirección de esta naturaleza tienen una duración prevista de cinco años, por lo que pueden ser revisados antes de una renovación, con la posibilidad de dejar la puerta abierta a una salida de la Curia romana. No obstante, su aplicación efectiva es poco frecuente⁵².

La cuestión, de todos modos, no descansa tanto en la normativa como en los incentivos que se crean para permanecer en la Curia romana con o sin expectativas de promoción. Dejando de lado las aspiraciones personales, legítimas en sí mismas si están motivadas por un verdadero espíritu de servicio, parece claro que a partir de ciertos niveles de gobierno (y generalmente de ciertas edades de los interesados) el sistema no solo incentiva la carrera sino que la promueve positivamente: un número no desdeñable de cargos de gobierno en la Curia romana proceden de promociones internas, también y especialmente desde los más altos niveles funcionariales (especialmente los jefes de oficio), hacia los tres niveles ordinarios de gobierno: subsecretarios, secre-

⁵² Puede recordarse que con ocasión de la “conclusión del mandato quinquenal” (estos son los términos de la comunicación oficial) del prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe el 1º de julio 2017, se puso de relieve por parte de más de un observador que la medida debía considerarse extraordinaria, si no insólita.

tarios y jefes de dicasterio. En sí mismo, este itinerario no tiene por qué ser negativo. Solo hay que asegurar que sea siempre en positivo.

Una aplicación sistemática del examen del rendimiento en el plazo en que se ha efectuado el nombramiento de modo que se normalizara la terminación a los cinco años (u otro plazo cierto) podría favorecer una mayor fluidez en el personal. La cuestión no se resuelve fácilmente, ya que no pocos clérigos pueden tener dificultades de readaptación a la vida diocesana, si es que realmente la han experimentado⁵³. Más difícil aún es el caso de los obispos y cardenales, que en principio, en tanto no llegan a la edad de la pensión, deben ser ocupados en cargos teóricamente acordes con su condición personal, es decir, de gobierno, lo que supone una anomalía si se ha demostrado su falta de competencia o que no gozan de la confianza del Romano Pontífice para cargos de esa naturaleza.

En relación al tema de la carrera, no puede olvidarse que el sector llamado diplomático del servicio a la Sede apostólica está configurado estrictamente como una “carrera” que suele iniciar en la admisión en la Pontificia Academia Eclesiástica y pasa por un sistema estructurado de rotación entre nunciaturas y la Secretaría de Estado y conduce, para quien sigue en ella, a la condición de legado pontificio y consecuentemente a la de Arzobispo. Puede haber buenas razones para un itinerario formativo de este estilo, pero no se puede perder de vista que da lugar a una corporación con perfiles propios y que en los últimos decenios ha nutrido de modo relevante la Curia romana. Los impulsos que subyacen a la reforma de la Curia romana en curso podrían ocuparse de que la misión de servicio de este sector de gobierno sea positivamente promovida por el sistema establecido, minimizando los efectos adversos que derivan de él.

5.3. *Conclusión*

Cuando se piensa en la idoneidad para los *munera* eclesiales, es frecuente la afirmación acerca de la necesidad de personas rectas, bien formadas, leales y trabajadoras. No cabe duda de que estas cualidades y otras de indudable relevancia moral y espiritual, son más que deseables.

⁵³ Recuérdese el desiderátum, expresado en términos normativos, del Reglamento general de la Curia romana: art. 38: «Quanti lavorano nella Curia Romana attendano attivamente, nei limiti dei propri impegni di ufficio, ad altre opere di apostolato, secondo la propria vocazione specifica».

No obstante, la creciente complejidad de los problemas que deben ser afrontados, reclama es todas las organizaciones una profunda reflexión sobre la articulación de las funciones de gobierno⁵⁴. Entre otras cuestiones es necesario una clarificación de los procesos de gobierno y del gobierno del personal. Ambas dimensiones están más estrechamente vinculadas de lo que parece. Un personal mal dirigido y mal incentivado puede arruinar una buena organización y esterilizar las buenas condiciones y aun la buena voluntad de las personas. Los procesos de gobierno presuponen asimismo la formación y la dirección de las personas, así como la adecuación de las funciones con la cualificación personal. La Curia romana puede mejorar en ambos aspectos: sería deseable que se afrontara en la reforma en curso.

⁵⁴ Incisivas consideraciones a este respecto en J. I. ARRIETA, *El sistema canónico de selección y de provisión de cargos*, ponencia presentada en el XIII Simposio Internacional del Instituto Martín de Azpilcueta, *Las relaciones de servicio según el derecho canónico y estatal. Oficios, idoneidad, relaciones laborales* (Pamplona, del 7 al 9 de noviembre de 2018).

Bibliografía

- ARRIETA, J. I., *Principios informadores de la constitución apostólica Pastor Bonus*, Ius Canonicum 59 (1990) 59-81.
- , *Il governo della Chiesa universale e l'Organizzazione ecclesiastica nel magistero di Giovanni Paolo II*, en J. WROCENSKI – J. KRAJCZYNSKI (a cura di), *Finis legis Christus?: księga pamiątkowa dedykowana ksiedzu profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, Vol. I, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2009, 155-182.
- , *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, Ephemerides Iuris Canonici 55 (2015) 307-326.
- , *Presupposti organizzativi della riforma della Curia romana*, Ius Ecclesiae 27 (2015) 37-60.
- , *Le istituzioni collegate con la Santa sede*, Annali di Diritto Vaticano 55 (2016) 7-28.
- AUMENTA, S. F., *L'indole pastorale della Curia romana*, Ius Ecclesiae 25 (2013) 685-708.
- , *Presentazione e commento al Regolamento della commissione disciplinare della Curia romana*, en J. LLOBELL – J. MIÑAMBRES – M. DEL POZZO (a cura di), *Norme procedurali canoniche commentate*, Coletti a San Pietro, Roma 2013, 581-590.
- BAURA, E., *La divisione di funzioni nella Curia romana*, Ephemerides Iuris Canonici 58 (2018) 23-49.
- BLASIGH, F., *Il ruolo dei Cardinali nella Costituzione Apostolica Pastor Bonus sulla Curia Romana*, Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale 29 (2015) 1-22.
- BONI, G., *Il buon governo nella Chiesa. Inidoneità agli uffici e denuncia dei fedeli*, Mucchi, Modena 2019.
- CAPPELLETTI, A. M., *Lettera del 1982 del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica del 20 novembre 1982*, en M. TEDESCHI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Bolognini*, Pellegrini, Co-senza 2011, 165-184.
- , *Rapporti di lavoro e sicurezza sociale in uno sguardo oltretrevere*, Libertà, lavoro e sicurezza sociale 1 (2013) 1-19.
- CORBELLINI, G., *Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, en *Diccionario general de derecho canónico*, Vol. VII, Instituto Martín de Azpilcueta, Pamplona 2012, 727-733.

- HERVADA, J., *Elementos de derecho constitucional canónico*, Eunsa, Pamplona 2001.
- LEGRAND, H., *The Bishop Is in the Church and the Church Is in the Bishop. Research Is Still Required in Catholic Ecclesiology*, *The Jurist* 66 (2006) 70-92.
- ONORIO, J.-B. D', *Le pape et le gouvernement de l'Église*, Fleurus-Tardy, Paris 1991.
- PERSIANI, M., *Il lavoro sub umbra Petri*, Studium, Roma 2016.
- PUIG, F., *La provvista dell'ufficio episcopale come azione di governo relativa all'organizzazione istituzionale della Chiesa*, *Ius Ecclesiae* 29 (2017) 353-379.
- , *Considerazioni su tre sviluppi giuridico-organizzativi della Curia romana dopo la Pastor Bonus*, *Ius Ecclesiae* 30 (2018) 307-323.
- REESE, T. J., *Inside the Vatican: the politics and organization of the Catholic Church*, Harvard University Press, Cambridge (MA)-London 1996.
- RIVELLA, M., *Il diritto disciplinare della Curia Romana*, *Quaderni di diritto ecclesiale* 31 (2018) 320-328.
- SAMMASSIMO, A., *De iure condendo: una lex propria per il Collegio Cardinalizio?*, *JUS-Rivista di Scienze giuridiche* 2 (2013) 285-329.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de derecho administrativo*, Vol. 1, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2000.
- SARAI, A., *L'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, alla luce delle recenti modifiche statutarie e del processo di riforma della Curia Romana*, *Ius Ecclesiae* 3 (2017) 611-634.
- , *Alcune recenti modifiche allo statuto dell'ufficio del lavoro della Sede Apostolica*, *Ius Ecclesiae* 2 (2017) 491-512.
- VIANA, A., *La potestad de los dicasterios de la curia romana*, *Ius Canonicum* 59 (1990) 83-114.
- , *Sobre el recto ejercicio de la potestad de la curia romana*, *Ius Canonicum* 102 (2011) 531-545.
- , *El problema de la participación de los laicos en la potestad de régimen. Dos vías de solución*, *Ius Canonicum* 108 (2014) 603-638.
- , *Elementos de la futura reforma de la curia romana prevista por el papa Francisco*, *Ius Canonicum* 111 (2016) 271-299.